

Individualrechtsschutz unter den verschiedenen UN-Mechanismen - Teil 6

Norman Weiß:

**Zukünftige Möglichkeiten des Individualrechtsschutzes
im Rahmen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von
Diskriminierung der Frau (CEDAW)**

Inhaltsübersicht

**I. Das Übereinkommen zur Beseitigung
jeder Form von Diskriminierung der
Frau (CEDAW)**

1. *Entstehung, Zielsetzung*
2. *Inhalte und Wirkungen*
3. *Neuerungen durch das Zusatz-
protokoll*

II. Die Individualbeschwerde

III. Das Untersuchungsverfahren

**I. Das Übereinkommen zur Beseitigung
jeder Form von Diskriminierung der
Frau (CEDAW)**

Die englische Bezeichnung des Übereinkommens lautet „Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination of Women“; aus ihr ist die Abkürzung CEDAW abgeleitet. Nachfolgend ist entweder von dem Übereinkommen oder von CEDAW die Rede.

1. *Entstehung, Zielsetzung*

Das Übereinkommen wurde am 18. Dezember 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet; es trat am 3. September 1981 in Kraft.¹ Das Übereinkommen gilt heute in 163 Staaten.

¹ GV Res. 34/180; UNTS Bd. 1249, S. 13; Für die Bundesrepublik Deutschland trat das Abkommen erst am 9. August 1985 in Kraft (BGBl. 1985

Die Frauenpolitik der Vereinten Nationen läßt sich in vier Phasen unterteilen: Bis zum Beginn der 60er Jahre arbeitete man an der politischen und rechtlichen Basis für die Gleichstellung der Frau, indem Maßnahmen zur rechtlichen Gleichstellung in den Bereichen politische Partizipation, Arbeit, Erziehung, Nationalität und Ehe ergriffen wurden.

In der zweiten Phase (bis 1975) wurde einerseits das Rechtsinstrumentarium ausgebaut und andererseits die Bedeutung der Frau für den Entwicklungsprozeß entdeckt. Die Generalversammlung verabschiedete im Jahr 1967 eine Resolution, mit der die Beseitigung von Diskriminierung der Frau gefordert wurde.² Die Resolution unterstreicht die Rolle der Frauen im Entwicklungsprozeß und erklärt demzufolge, daß die vollständige Entwicklung eines Landes, die Wohlfahrt der Welt und die Herstellung von Frieden die größtmögliche Partizipation von Frauen und Männern gleichermaßen erfordere.

Die dritte Phase wurde durch das Internationale Jahr der Frau und die 1. Weltfrauenkonferenz (Juli 1975) in Mexiko-Stadt eingeleitet. Im Abschlußdokument, dem Weltaktionsplan von Mexiko, wurden Richtlinien zur Frauenförderung bis 1985 formuliert. Außerdem legte dieser Plan die Ziele der Frauendekade (1976-1985) fest

II 648), die Deutsche Demokratische Republik hatte es bereits am 3. Juli 1980 ratifiziert.

² Erklärung zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen, GV Res. 2263 (XXII) vom 17. November 1967.

und entwarf Strategien für die Bereiche Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden. Die Frauendekade brachte eine Reihe von Frauenförderplänen hervor. Zwölf Jahre nach der Erklärung zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen verabschiedete die Generalversammlung schließlich CEDAW, das erste internationale Rechtsdokument, das die Diskriminierung von Frauen definiert.

Die Präambel des Übereinkommens betont die Verpflichtung der Vereinten Nationen und der Staaten auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau und auf die Würde des Menschen, stellt aber fest, daß es trotz vielfältiger Bemühungen zur Beseitigung von Ungleichbehandlung weiterhin Diskriminierungen von Frauen gebe. Mit CEDAW werden Grundsätze zur Beseitigung der Diskriminierungen formuliert, zu deren Verwirklichung sich die Vertragsstaaten verpflichten.

Besonders wichtig ist die mit dem Übereinkommen verknüpfte Vorstellung, daß es sich bei Frauenrechten um Menschenrechte handelt.³ Dies wurde in aller Deutlichkeit auf der Weltmensenrechtskonferenz im Juli 1993 in Wien und auf der 4. Weltfrauenkonferenz im September 1995 in Peking von der Staatengemeinschaft unterstrichen.

2. Inhalte und Wirkungen

Das Übereinkommen gliedert sich in sechs Teile. Die ersten vier Teile enthalten die materiellen Regelungen, der fünfte beschäftigt sich mit Errichtung, Organisation

und Aufgaben des Kontrollgremiums, der abschließende Teil umfaßt vertragstechnische Vorschriften.

Zu den materiellen Vorschriften kann hier nur kurz gesagt werden, daß in sechzehn Artikeln substantielle Diskriminierungsverbote aufgestellt werden, die beinahe den gesamten Lebensbereich von Frauen abdecken. Das Übereinkommen verbietet direkte und indirekte Diskriminierung.⁴ Dieses Verbot richtet sich nicht nur gegen den Vertragsstaat und seine Einrichtungen, sondern dieser muß mittels aller geeigneten Maßnahmen auch dafür Sorge tragen, um die Diskriminierung durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu verhindern.⁵

In unserem Zusammenhang richtet sich das Interesse auf das Kontrollgremium, den Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (im folgenden: Ausschuß). Dieser ist in Anlehnung an ältere Vertragsorgane anderer Menschenrechtsübereinkommen als unabhängiges Expertengremium konzipiert.

Ihm gehören dreiundzwanzig Sachverständige „von hohem sittlichen Rang und großer Sachkenntnis auf dem von dem Übereinkommen erfaßten Gebiet“ (Art. 17 Abs. 1 Satz 1) an. Seit 1988 ist die deutsche Amerikanistin und ehemalige Abteilungsleiterin (1987-1992) im heutigen Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dr. *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Mitglied des Ausschusses.

Der Ausschuß wird im Übereinkommen leider nicht reich bedacht. Die ihm ursprünglich zuerkannte Beratungszeit lag

³ Sogenannter „Rights-Based Approach“, der einen Paradigmenwechsel darstellt und bedeutet, daß Frauen einen unveräußerlichen Rechtsanspruch haben. Bemühungen für Frauen im Rahmen von Entwicklungsprogrammen beispielsweise entspringen daher nicht bloß moralischen Beweggründen, sondern die Staaten sind hierzu verpflichtet. Vgl. *H. B. Schöpp-Schilling*, Effektivität von Abkommen zum Schutz der Menschenrechte am Beispiel der CEDAW, in: *Die Friedenswarte*, Bd. 74 (1999), S. 204 [206, 216f.]; *A. Milnar*, Frauenrechte als Menschenrechte, 1997.

⁴ *K.-J. Bieback*, Die mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts (Schriften zur Gleichstellung der Frau, Bd. 17), 1997; *C. Fuchsloch*, Das Verbot der mittelbaren Geschlechterdiskriminierung (Schriften zur Gleichstellung der Frau, Bd. 10), 1995.

⁵ Ausführlich dazu: *R. J. Cook*, State Accountability Under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, in: dies. (ed.), *Human Rights of Women*, 1994, S. 228-256.

mit „höchstens zwei Wochen“ jährlich (Art. 20 Abs. 1) deutlich unter der vergleichbarer Vertragsorgane. Sie erwies sich jedoch bald als unzureichend und wurde auf entsprechende Forderungen des Ausschusses hin immer wieder durch Beschluß der Vertragsstaaten ausgeweitet. Mittlerweile wurde Art. 20 Abs. 1 abgeändert und die Tagungszeit auf zweimal drei Wochen verlängert. Allerdings haben erst 21 Vertragsstaaten diese Änderung ratifiziert (Stand Januar 1999); für ihre Wirksamkeit sind zwei Drittel der 163 Vertragsstaaten erforderlich.

Der augenfälligste Unterschied zu anderen Vertragsorganen aber liegt darin, daß bislang Individualbeschwerden zum Ausschuß nicht möglich sind.

Trotz dieser ungünstigen Ausgangsbedingungen, die sich nur allmählich verbessert haben, hat der Ausschuß wichtige Impulse gegeben. Zunächst einmal hat er von Anfang an die eigenen Arbeitsbedingungen und Einwirkungsmöglichkeiten zu verbessern gesucht und ist hierin immerhin mit einigen Erfolgen bedacht gewesen.

Er hat sich zäh die Anerkennung einiger Vertragsstaaten, aber auch nicht weniger Rechtswissenschaftler erringen müssen, die das Thema Frauenrechte als weiches Thema angesehen und den Ausschuß mitunter nicht ernst genommen haben.

Bis Februar 1999 (20. Sitzungsperiode) hat der Ausschuß vierundzwanzig „Allgemeine Empfehlungen“ verabschiedet, in denen er Vorschriften des Paktes kommentiert, das Staatenberichtsverfahren strukturiert und Hinweise zur innerstaatlichen Umsetzung des Übereinkommens gegeben hat. Neben den Abschließenden Bemerkungen zu den jeweiligen Staatenberichten bilden diese Empfehlungen das Kernstück seiner Arbeit.

3. Neuerungen durch das Zusatzprotokoll

Reformbestrebungen gibt es schon lange, die konkreten Vorarbeiten für ein Zusatzprotokoll wurden 1995 aufgenommen.

Oberste Zielsetzungen⁶ dieses Zusatzprotokolls sind:

Einerseits betroffenen Frauen ein Beschwerdeverfahren vor dem Ausschuß zu ermöglichen, andererseits dem Ausschuß selbst ein Untersuchungsverfahren in denjenigen Staaten zu erlauben, in denen schwere und systematische Diskriminierungen an Frauen vorliegen.

Mit der Verabschiedung des Zusatzprotokolls durch die Generalversammlung wird im Dezember 1999 gerechnet. Es wird drei Monate nach der Ratifikation des zehnten Staates in Kraft treten. Alle Vertragsparteien des Übereinkommens können das Fakultativprotokoll ratifizieren.

Vorbehalte sind nach Art. 17 FP nicht zulässig. Eine Kündigung des Fakultativprotokolls ist möglich, berührt nach Art. 19 FP aber nicht die Behandlung bereits anhängiger Mitteilungen.

Die Staaten sind gehalten, das Übereinkommen und das Fakultativprotokoll weiterhin bekanntzumachen, und sollen allen Bürgern die Kenntnisnahme der Views und Empfehlungen ermöglichen.

II. Die Individualbeschwerde

Diejenigen Staaten, die das Fakultativprotokoll ratifizieren, unterwerfen sich gemäß Art. 1 FP dem Individualbeschwerdeverfahren.

Die - in Anlehnung an das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte⁷ so genannte - Mitteilung kann von betroffenen einzelnen, einer Gruppe von betroffenen Individuen oder im Namen von Betroffenen (dann allerdings nur mit deren Zustim-

⁶ Hierzu ausführlich H.B. Schöpp-Schilling (Fn. 3), S. 223ff.

⁷ Zu den Voraussetzungen und Möglichkeiten des sich hieraus ergebenden Individualrechtsschutzes s. N. Weiß, Einführung in den Individualrechtsschutz nach dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in: MRM, Heft 1 S. 7 (9f.).

mung) an den Ausschuß gerichtet werden (Art. 2 FP).

Die Mitteilung muß schriftlich und darf nicht anonym eingelegt werden. Sie kann ferner nur gegen Staaten gerichtet sein, die das Fakultativprotokoll ratifiziert haben.

Erforderlich ist ferner die vorherige Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs. Eine Beschwerde darf bei keinem anderen Überwachungsmechanismus anhängig oder dort bereits entschieden worden sein. Ebenso sind rechtsmißbräuchliche Beschwerden unzulässig.

Die vorgebrachten Behauptungen müssen substantiiert vorgebracht werden. Gegenstand einer Beschwerde können nur Vorkommnisse sein, die nach der Ratifikation des Fakultativprotokolls durch den Beschwerdegegner eingetreten sind, es sei denn, die Diskriminierungstatbestände bestehen auch danach noch fort (Art. 4 FP).

Nach Art. 5 FP ist es dem Ausschuß möglich, sich mit der dringenden Bitte an den betroffenen Vertragsstaat zu wenden, sofortige Maßnahmen zu ergreifen, um irreparable Schäden für die Beschwerdeführerin zu vermeiden.

Nachdem der Ausschuß die Mitteilung für zulässig erklärt hat, leitet er sie zur Stellungnahme an die Regierung weiter. Diese muß binnen sechs Monaten erfolgen.

Der Ausschuß erörtert die Sache in camera und übermittelt seine Entscheidung („View“) dem Vertragsstaat. Dieser soll binnen sechs Monaten eine schriftliche Stellungnahme formulieren und darin insbesondere über die Maßnahmen berichten, die er zur Abhilfe und Wiedergutmachung getroffen hat (Art. 7 FP)

III. Das Untersuchungsverfahren

Der Ausschuß wird nach Art. 8 FP die Möglichkeit erhalten, ein vertrauliches Untersuchungsverfahren in einem Vertragsstaat einzuleiten. Voraussetzung hierfür ist, daß ihm verlässliche Informationen über schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen in einem Ver-

tragsstaat an im Übereinkommen garantierten Rechten vorliegen.

Der Ausschuß (ein oder mehrere Mitglieder) darf nach Ankündigung und mit Zustimmung des Vertragsstaates dann einreisen und die Angelegenheit prüfen.

Die Ergebnisse dieses Untersuchungsverfahrens, das demjenigen nach Art. 20 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe⁸ nachempfunden ist, werden dem Vertragsstaat zur Kenntnis gebracht, der hierzu Stellung nehmen kann. Nach Ablauf einer Sechsmonats-Frist ist es dem Ausschuß möglich, vom Vertragsstaat Informationen über die von ihm eingeleiteten Abhilfemaßnahmen zu verlangen (Art. 9 FP)..

Allerdings kann ein Staat bei der Ratifikation (wie auch im Fall der Anti-Folter-Konvention) das Untersuchungsverfahren für sich ausschließen (Art. 10). Diese „Opting out“-Recht kann jedoch nur gleichzeitig mit der Ratifizierung in Anspruch genommen werden. Ein Widerruf dieser Erklärung ist jederzeit möglich.

Das Fakultativprotokoll wird dazu dienen, die Kenntnis über CEDAW zu verbreitern und die dort garantierten Rechte effektiver zu schützen. Die (im Vergleich zum Fakultativprotokoll des Zivilpakts) fortschrittlichen Regelungen über die Individualbeschwerde und das Untersuchungsverfahren sind ein Zeichen für die heute gewachsene Akzeptanz von Frauenrechten.

Eine rasche Ratifikation durch möglichst viele Vertragsstaaten ist ihm zu wünschen.

⁸ Zu den Möglichkeiten nach diesem Übereinkommen s. N. Weiß, Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen, in: MRM Heft 3 / Juni 1997, S. 10-15.